

Simon Schwartzman

**REPRESENTACION Y COOPTACION POLITICA
EN EL BRASIL**

Separata de la Revista DESARROLLO ECONOMICO
Nº 41, volumen 11, abril-junio de 1971. Publicada
por el Instituto de Desarrollo Económico y Social,
Avenida Santa Fe 3906, Buenos Aires, Rep. Argentina

REPRESENTACION Y COOPTACION POLITICA EN EL BRASIL *

SIMON SCHWARTZMAN * *

Los reinos conocidos por la historia han sido gobernados en dos formas. Por el Príncipe y sus siervos, que, como ministros por su gracia y permiso, lo ayudan en el gobierno de sus dominios; o por un príncipe y sus barones, que ocupan posiciones no por el favor del gobernante, sino por la antigüedad de su linaje.

MAQUIAVELO, *El Príncipe*

INTRODUCCIÓN: UN MODELO ANALÍTICO

Estado y sociedad

Reinhard Bendix señala, en un trabajo reciente, las dos líneas de pensamiento que se vienen alternando en la historia de la teoría política desde, por lo menos, Maquiavelo.¹ Una de ellas, la más antigua, tiene en el propio Maquiavelo su representante, y entiende los fenómenos políticos como resultado de las habilidades y virtudes del jefe político: el Príncipe. En su forma más general esta tradición concibe al estado como sintetizador y realizador de las voluntades y los objetivos de toda la sociedad, que a él se subordina. La otra tradición parece estar expuesta con mayor claridad por Rousseau, para quien las actividades del estado se realizan por delegación explícita y delimitada por un contrato social. Si la noción de un contrato social no tiene

* Este artículo se publica también en la revista *Dados*, de Río de Janeiro.

** El autor es miembro del Centro de Pesquisas da Escola Brasileira de Administração de la Fundação Getúlio Vargas y es profesor contratado del IUPERJ. Agradece los comentarios y críticas de Amaury de Souza, Bolívar Lamounier y Peter McDonough, así como el interés y debate incesante de los temas aquí discutidos con los alumnos del IUPERJ.

¹ REINHARD BENDIX, "Social Stratification and the Political Community", en R. Bendix y S. M. Lipset (ed.), *Class, Status and Power*, 2ª edición, Free Press, Nueva York, 1966.

más que un sentido ideológico y normativo (Rousseau trata, en realidad, de establecer límites de legitimación al estado), persiste, sin embargo, la idea de que la política se hace en función de intereses y propósitos de grupos dentro de la sociedad. Alterado el orden causal, se pasa a discutir qué grupos, dentro de la sociedad, tienen más o menos capacidad de orientar al estado para satisfacción de sus intereses y objetivos. En Hegel ya es nítida la separación entre estado y sociedad civil, ésta correspondiendo al estado de necesidad y aquél encarnando la unidad de voluntades general de la vida política². La crítica de Marx a Hegel, que tendrá influencia predominante en el pensamiento social de allí en adelante, establece que el estado, en realidad, no encarna la voluntad general, sino que realiza la voluntad particular de los miembros de la burocracia.³ Esta particularización de lo general es función, en la sociedad capitalista, del sistema de propiedad privada, y de allí a la identificación entre los intereses del estado y los de la clase dominante no hay más que un paso.⁴

² Más específicamente, para Hegel la sociedad civil es el *fenómeno* del estado, en cuanto que el estado es la idea de la sociedad. La idea se presenta en la forma de soberano y de Constitución, y la mediación entre esta forma particularizada de la idea en la sociedad es realizada por instituciones intermediarias, tales como la opinión pública, la representación de grupos cívicos en el estado, la burocracia, etcétera. Esta concepción hegeliana del estado está bien desarrollada en JEAN HIPPOLITE, *Etudes sur Marx et Hegel*, Marcel Rivière, Paris, 1965 (que, a su vez, se basa en el trabajo clásico de Luckács sobre el joven Hegel).

³ Ver KARL MARX, *Crítica a la filosofía del estado de Hegel*, que es un análisis detallado de la *Filosofía del derecho*, de Hegel.

⁴ Obsérvese que los intereses particulares de la burocracia son importantes en este análisis, o sea: la relación entre el estado y la clase dominante no es inmediata. Vale la pena citar: "La burocracia tiene en su poder el ser del estado, el ser espiritual de la sociedad: ella es su *propiedad privada*. El espíritu general de la burocracia es el *misterio*, oculto por la jerarquía de la vista de extraños por su estructura de corporación privada. La revelación del espíritu del estado a la opinión pública es percibida por la burocracia como traición a su misterio. La *autoridad* es, así, el principio de su ciencia, y la *idolatría* de la autoridad su sentimiento. Pero, dentro de la propia burocracia, el *espiritualismo* se transforma en un *materialismo sórdido*, el materialismo de la obediencia pasiva, de la fe en las autoridades, del *mecanismo* de una actividad formal fija, de principios, ideas y tradiciones fijas. Para el burócrata tomado como individuo, los objetivos generales del estado se transforman en su objetivo personal: *a la caza de posiciones más altas, es necesario ascender en la vida* (traducido libremente de MARX, *Oeuvres Philosophiques*, ed. Molitor, vol. IV, p. 103). Toda esta riqueza de interpretación de los fenómenos de burocratización es oscurecida cuando se opera la identificación inmediata entre estado e intereses de clase, para surgir nuevamente mucho más tarde, y de forma paradójica, en oposición al marxismo, como por ejemplo en Michels.

La tradición intelectual que deriva de esta crítica tiende a negar autonomía a los motivos políticos, explicándolos por sus implicaciones económicas, así como a las acciones que provienen del estado, explicándolas por sus fundamentos de clase.⁵

Pero Bendix señala, en realidad, una tercera alternativa, también presente en la cita de Maquiavelo del epigrafe. Si la fórmula del "Príncipe y sus siervos" corresponde a un modelo de autonomía del estado, el otro modelo, del "Príncipe y sus barones", no corresponde a un modelo puramente contractual. Los derechos del Príncipe no emanan de los barones, sino que tienen origen independiente y están apenas limitados por las posiciones ocupadas "por la antigüedad de su linaje". Sea por una fuente autónoma de legitimación (cuando el Príncipe, por ejemplo es un *primus inter pares*) o por el desarrollo de fenómenos de "particularización de lo general" por las estructuras burocráticas en sociedades complejas, el hecho es que coexisten, en todos los sistemas sociales, sistemas de intereses que tratan de orientar y delimitar la acción del estado, y una autonomía más o menos significativa del estado que trata de influir en la vida de la sociedad civil. Esta dualidad no es, meramente, de tipo funcional, incorporando el estado las funciones del sistema político referidas a las relaciones verticales de autoridad y dominación, y la sociedad civil corporizando las relaciones horizontales de solidaridad y comunidad de intereses. Lo que sucede, exactamente, es que se desarrollan relaciones de solidaridad dentro de las estructuras de autoridad, y relaciones de autoridad dentro de las estructuras de solidaridad, siendo esto lo que hace necesaria e insustituible la investigación empírica. Las características del estado no pueden ser deducidas a partir de la estructura de clases, así como éstas no derivan de un sistema jurídico o de poder dado.⁶

⁵ Ver la discusión a este respecto, en términos de las ciencias sociales contemporáneas, en SIMON SCHWARTZMAN, "Desenvolvimiento e Abertura Política", *Dados*, 6, 1969.

⁶ El concepto de "modo asiático de producción" aparece en la literatura marxista para designar un sistema socioeconómico en que el estado desempeña un papel activo en la organización, dirección y control de la vida económica. El término "asiático" se explica por el hecho de que este tipo de organización social ha sido estudiado inicialmente en los grandes imperios orientales que se organizaron en el pasado a partir de grandes sistemas de irrigación de tierras. No hay ninguna razón, por otra parte, para que estos fenómenos de organización burocrática y gubernamental de la actividad económica no sean estudiados de forma más generalizada. Las vicisitudes de este concepto dentro del marxismo, ocasionada principalmente por la implicación de "asiatismo" que aporta necesariamente el estado soviético, es discutida en de-

El análisis de las relaciones entre el estado y la sociedad es no sólo importante, sino que constituye la caracterización misma de la ciencia política como disciplina. Un estudio del crecimiento y diferenciación de las estructuras burocráticas y de servicios de un estado sólo deja de ser un estudio jurídico y/o administrativo y pasa a ser político cuando se analizan las relaciones entre estas estructuras y sus modificaciones en otros sectores de la sociedad, por ejemplo la economía. La diferencia entre la preponderancia de las estructuras de gobierno y la preponderancia de las estructuras de organización socioeconómica de tipo autónomo llevó a David Apter a distinguir entre sistemas de autoridad jerárquicos (que incluyen sistemas políticos de *modernización y burocráticos*) y piramidales (comprendiendo los sistemas *teocráticos y de reconciliación*).⁷ Si pasamos, en tanto, a la consideración de formas de participación política más típicas de cada una de estas alternativas, veremos que los términos *representación y cooptación* parecen ser de gran utilidad.

En efecto, es posible pensar en sistemas sociales autónomos que desarrollen sus recursos económicos e institucionalicen y desenvuelvan sus estructuras de interacción social, de producción y difusión de símbolos y pautas culturales y educativas, todo esto en forma independiente del sistema de poder. Estas sociedades tratarán, en todo lo posible, de subordinar el sistema de poder a sus intereses (o a los intereses de los sectores que predominen en ellas), o, cuando esto no sea posible, de hacerse presentes cuando deban ser tomadas decisiones que les sean vitales. El concepto de representación corresponde bien a este tipo de articulación de intereses y voluntades de abajo hacia arriba, buscando influir, dirigir o aun mandar.

Es bien distinta la situación en la que tiene preponderancia el estado; la actividad económica, la creatividad cultural, el sistema educativo, todo depende de su beneplácito, incentivo y dirección. En esa situación, la participación política no se hace por representación de intereses ante el estado, sino más bien, como lo expresa Apter, por "representación del estado junto a los diversos sectores de la sociedad".⁸ Teniendo en sus manos la

talle por KARL A. WITTFOGEL, *Oriental Despotism*, Yale University Press, 1957, capítulo 9. Al respecto, ver también la discusión de LUIS WERNECK VIANNA en "Política y sociedad en el Brasil imperial". Para el concepto, en MARX, ver los *Fondements de la Critique de L'Economie Politique*, traducción francesa de Roger Dangeville, Ed. Anthropos, Paris, 1967, págs. 435 y siguientes.

⁷ DAVID APTER, "Note for a Theory of Non-Democratic Representation", en *Some Conceptual Approaches to the Study of Modernization*, Prentice-Hall, Inc., 1968.

⁸ *Ibidem*.

iniciativa, el estado está en condiciones de promover la participación de unos y reducir la de otros, y la participación más eficaz no será aquella que mejor pueda articularse para los reclamos ante el estado, sino aquella que mejor consiga integrarse a la propia máquina gubernamental. La participación se hace por iniciativa superior, la "representación sin tributación" a que se refiere Torcuato S. Di Tella, en fuerte contraste con el tipo anterior.⁹ A esta participación esencialmente oficialista, dependiente, corresponde bien el término de "cooptación".

La ventaja de estos dos términos, en el sentido aquí expuesto, es que no se refieren a un sistema de gobierno y autoridad, o a un sistema político en sentido amplio, sino a formas específicas de participación en la vida pública. Un régimen político autoritario y jerárquico generaría solamente formas de participación por cooptación ("el Príncipe y sus siervos"), en tanto que un régimen piramidal y abierto estaría basado en la representación. Pero las formas mixtas ("el Príncipe y sus barones") son las más interesantes y relevantes históricamente, por lo que cabe, entonces, un estudio de las determinantes de estos diferentes tipos de participación, su evolución e interrelaciones.

I. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SISTEMA SOCIAL

Es interesante notar cómo esta concepción de los modos alternativos de participación política puede ser integrada en un cuadro conceptual más amplio sobre la estructura y desarrollo del sistema social como un todo. Nos hemos referido, en otro contexto, a la existencia de por lo menos cuatro procesos de desarrollo político-social que deberían ser considerados como analíticamente independientes en cualquier estudio del desarrollo: el proceso de desarrollo económico, el de modernización social, el de participación política y el de crecimiento y diferenciación de la estructura del estado.¹⁰ Es fácil ver cómo estos procesos, enfatizados a partir de una preocupación por estudios del desarrollo y el cambio social, son similares a los subsistemas funcionales señalados por la prédica parsoniana, orientada, prioritariamente, hacia problemas de integración social y consenso.¹¹

⁹ TORCUATO DI TELLA, "As Formas do Populismo", en *Para una política Latino-Americana*, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1969.

¹⁰ Cf. "Desenvolvimento e Abertura Política", *Dados* 6, 1969.

¹¹ Para una exposición sintética del modelo parsoniano, desde el punto de vista del subsistema político, ver TALCOTT PARSONS, "On the Concept of

Pensar en términos de procesos, contrariamente a la coherencia funcional, lleva al análisis de tensiones y divisiones que se manifiestan entre los diversos subsistemas funcionales en un proceso de desarrollo y cambio social. Stein Rokkan y S. M. Lipset tratan, a partir del esquema parsoniano, de crear un modelo general para el análisis histórico de los sistemas multipartidarios de Europa occidental.¹² El esquema parsoniano consiste, esencialmente, en analizar las interacciones entre los seis pares de subsistemas, de los cuales tres son considerados, por Rokkan y Lipset, específicamente "políticos":

- a) interacción entre los subsistemas político y valorativo: problemas de legitimación política;
- b) interacción entre "el público" y el subsistema político: problema de apoyo político;
- c) interacción entre los subsistemas valorativo y de integración: problemas de lealtad y solidaridad política.

La exclusión del subsistema económico se comprende por el carácter analítico del esquema. Lo económico sólo se relaciona directamente con lo político en términos de movilización de recursos, lo que no reviste carácter político en sí mismo. El aspecto político de la economía aparece cuando el sistema político se relaciona con lo económico a través del público (como la consideración de criterios políticos de asignación de recursos) o a través del sistema de valores (implicando problemas de legitimación de la estructura del mercado de trabajo y de las pautas de consumo).

El análisis de Lipset y Rokkan continúa con un examen de la estructura interna del subsistema de integración, donde se localizan las estructuras partidarias que emergen históricamente. Los autores citados consideran que existen dos ejes de referencia, uno en el sentido centro-periferia ("G" y "L") y otro en el sentido de la especificidad de intereses —política ideológica ("A" e "I")—. Sólo a título de ejemplo, las contradicciones políticas entre empleadores y empleados estarían ubicadas en los extremos

Political Power", en S. M. Lipset y R. Bendix, *Class, Status and Power*, 2ª edición, Free Press, Nueva York, 1966, págs. 240-265.

¹² "Cleavage Structure, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction", en S. M. Lipset y S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, Free Press, Nueva York, 1967. La exposición que sigue da solamente una pálida idea del modelo desarrollado por los autores. Hemos tratado de mantener en lo posible las referencias al "AGIL", para los neófitos; aunque aquí las referencias deban ser inteligibles independientemente, no se ha hecho ningún esfuerzo, en realidad, por hacer compatible lo que aquí se dice con el sistema parsoniano, sino simplemente se lo utiliza en la medida en que nos parece útil.

CUADRO 1

Subsistemas funcionales y procesos de cambio

Función	Subsistema	Proceso	Indicadores
A (Adaptación)	Económico	Crecimiento	Renta per cápita, consumo de energía per cápita, etcétera.
G (Realización de objetivos)	Político	Crecimiento y diferenciación del Estado	Por ciento del PBN en actividades de gobierno, por ciento de la población activa ocupada por el gobierno, por ciento de población que goza de los servicios públicos, etcétera.
I (Integración)	"El público", asociaciones y grupos secundarios	Participación política	Datos sobre agremiación sindical, participación en partidos políticos, proporción de votantes, etc.
L (Mantenimiento de pautas y valores)	"Valorativo", familiar y educacional	Modernización y secularización	Urbanización, expansión de los medios de comunicación de masas, extensión del sistema educacional, migración, etcétera.

de la especificidad de intereses, de la misma forma que las contradicciones entre los sectores primario y secundario de la economía. Pero esta oposición estaría más cercana a la periferia política que la anterior en Europa occidental.

Si volvemos a pensar en términos de procesos, y no de subsistemas funcionales, notaremos un punto importante que no ha sido tenido en cuenta por Lipset y Rokkan: los cuatro procesos se desarrollan con ritmos diferentes, lo que lleva a distintos grados de dominio de uno sobre el otro. Es fácil imaginar, por ejemplo, que el desarrollo económico puede ir acompañado de un desarrollo menor o mayor de la estructura gubernamental, o de modernización y urbanización. Lo mismo se aplica con relación al sistema de valores y pautas de consumo, ya que la correlación entre éstos y el crecimiento económico no es perfecta. Con relación al proceso de participación política, la flexibilidad es aún

mayor, ya que tanto puede aumentar en función de procesos de movilización más o menos autónomos como ser reducido coercitivamente. Por lo tanto, es conveniente analizar el proceso de participación política como dependiente de los demás, en función de la relativa dominación de uno sobre otro. El cuadro 2 resume los resultados de estos conceptos.

CUADRO 2

Dominación, interacciones funcionales y estilos de participación política

Proceso dominante	Proceso dependiente	"Estilo" de participación (proceso de integración)
A. Desarrollo económico	Crecimiento y diferenciación del estado	Representación política
B. Crecimiento y diferenciación del estado	Desarrollo económico	Cooptación política
C. Modernización y secularización	Crecimiento y diferenciación del estado	Movimientos colectivos por movilización autónoma, populismo
D. Crecimiento y diferenciación del estado	Modernización y secularización	Movilización inducida, nacionalismo, paternalismo

En realidad, ninguno de estos estilos se presenta en forma pura, siendo más frecuente la combinación de los tipos A y C, por un lado, y B y D, por otro. Los términos "representación" y "cooptación" serán usados aquí en un sentido más amplio, englobando cada uno de estos dos tipos, respectivamente. Esto significa que, para nosotros, el dominio relativo del estado tendrá más importancia que el tipo de proceso dominado. Hacemos esto no porque el dominio relativo de los procesos de crecimiento económico y modernización tenga menos importancia, sino, simplemente, porque el papel del estado ha sido relativamente menos estudiado hasta ahora. El cuadro 3 muestra un resumen ejemplificador de los diferentes tipos de participación e ideologías políticas referidas a los sistemas que funcionan predominantemente por cooptación o por representación.

CUADRO 3.

Correlaciones entre representación y cooptación política

	Representación	Cooptación
Sector dinámico	Economía de exportación	El estado político
Tipo de industrialización	Basado en el mercado libre (no necesariamente competitivo)	Basado en incentivos gubernamentales
Relaciones exteriores	Basadas en lazos (o conflictos) económicos	Basadas en lazos (o conflictos) intergubernamentales o internacionales
Tipo de participación política		
a) Nivel de elite	Acuerdos entre grupos de intereses	"Clase política" cooptada, coronelismo
b) Clase obrera	Sindicalismo autónomo	Sindicalismo corporativista
c) Sectores fluctuantes de clase: media baja y baja	Populismo carismático	Populismo paternalista
Ideologías políticas		
a) De derecha	Liberalismo económico	Moralidad pública y control social
b) De centro	Eficiencia empresarial	Planeamiento central basado en estímulos gubernamentales a la iniciativa privada
c) De izquierda	Objetivos anticapitalistas	Nacionalismo

II. COOPTACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN LA POLÍTICA BRASILEÑA

David Apter describe los sistemas políticos jerárquicos como "basados en una distribución de autoridad en la que el poder deriva rígidamente de la cúspide, siendo distribuido a discreción del líder", y siendo "pautados a través de líneas burocráticas o militares".¹³ Es indudable que este patrón prevalece en la

¹³ DAVID APTER, *The Politics of Modernization*, The University of Chicago Press, Chicago, 1965.

política brasileña actual, y uno de los objetivos de este trabajo es demostrar que dicho patrón tiene una larga historia en el país. La participación política en este tipo de sistema se realiza a través de un cierto grado de cooptación de los líderes políticos por el centro de poder, lo que es opuesto a la representación política, en la cual la sociedad civil tiende a controlar a sus representantes en la esfera política. La representación política también ha tenido vigencia en el Brasil, y las relaciones entre estas dos formas de participación constituyen nuestra principal preocupación. Para comenzar, haremos un resumen del debate más o menos implícito en la bibliografía brasileña sobre la naturaleza histórica de su sistema político. Luego estudiaremos algunos datos empíricos con el fin de verificar la tesis de que la historia política brasileña es la historia de un conflicto entre dos líneas primordiales de desarrollo, una de "abajo hacia arriba", que conduce a los esfuerzos de representación política, y otra "de arriba hacia abajo", que lleva a la cooptación.

1. ¿Un sistema privado?

Néstor Duarte, en *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, representa uno de los extremos de la interpretación del sistema político brasileño hasta la Independencia, en 1822. Cita a Oliveira Vianna en lo que se refiere al poder de la aristocracia local, y va más allá, diciendo que "si estudiamos esta cuestión con mayor atención, sin embargo, veremos que el fenómeno más destacable aquí no es la descentralización, sino la modificación de la índole del propio poder, que deja de ser función política para ser función privada". Y citando nuevamente a Oliveira Vianna: "Son ellos los que gobiernan, que legislan, son ellos que administran justicia, son ellos que guerrean contra las tribus salvajes del interior, en defensa de las poblaciones vecinas a sus estancias, que son como sus castillos feudales y cortes de su señorío".¹⁴ En otras palabras, una réplica del modelo feudal tomado en el sentido explícito del término y considerado esencialmente inmutable hasta el siglo XIX: "la gran paz del Imperio, su equilibrio y su sostén residen en este señorío territorial que es la fuerza y el poder material del estado... Y es también la única parcela «política» de la población brasileña..."¹⁵

¹⁴ NÉSTOR DUARTE, *A Ordem Privada e a Organização Política Nacional*, Companhia Editora Nacional, Coleção Brasileira, San Pablo, vol. 172, pág. 169.

¹⁵ DUARTE, *ibidem*, págs. 188-89.

El punto de vista opuesto encuentra su mejor expositor en Raymundo Faoro, en *Os Donos do Poder*. Encuentra en la historia de Portugal los orígenes de un estado centralizado y patrimonial, transportado al Brasil bajo la protección británica luego de la ocupación de Lisboa por Junot en 1808, y que ya se encontraba presente en la administración colonial. "La diferencia de estructuras de las dos colonizaciones americanas" (la portuguesa y la inglesa) "provenía de la diferente constitución del estado, en una y otra nación. Portugal, en el milseiscientos, ya se había consolidado como estado absoluto, gobernado por un estamento burocrático centralizador. Inglaterra, por el contrario, en discrepancia con la orientación histórica continental, se definió como una transición capitalista industrial y feudal, rechazando la centralización burocrática". Discute extensamente los mecanismos de control de la vida económica y los límites de la autonomía política de la aristocracia local brasileña, llegando a la conclusión de que "nuestro feudalismo era apenas una figura retórica".¹⁶ No ignora, claro está, las tendencias centrifugas de descentralización que siempre existieron, y prosigue con un estudio detallado del proceso de centralización progresiva de la administración colonial, proceso que se acentuaría paulatinamente hasta fines del siglo XIX.

2. Antecedentes históricos

Faoro parece ser objetivamente más correcto. En la segunda mitad del siglo XVIII el país asiste al pasaje de un sistema económico colonial de producción de azúcar, en el nordeste, a un sistema de explotación minera de oro y diamantes en el centro, y a un creciente endurecimiento del control de la administración colonial sobre la pujante pero efímera economía minera. La política inicial de colonización en el Brasil fue, de hecho, la creación de feudos hereditarios (capitanías) cedidos para su explotación privada, si bien este sistema no llegó a desarrollarse plenamente, siendo en seguida sustituido por un proceso creciente de centralización administrativa.

Como observa acertadamente Faoro, nunca hubo un pacto político a través del cual los altos peldaños del sistema político representasen y gobernasen en nombre de algunos sectores de la sociedad, como es típico del modelo feudal. Esta situación no tuvo lugar sin tensiones, y en las Cortes Portuguesas establecidas

¹⁶ RAYMUNDO FAORO, *Os Donos do Poder — A Formação do Patronato Político Brasileiro*, Editora Globo, 1958, Porto Alegre, págs. 53 a 65.

después de la restauración estuvieron presentes representantes brasileños. Estos diputados aparecen nuevamente en el primer órgano del país independiente, la Asamblea Constituyente de 1823. Esta preparó un proyecto de Constitución que consideraba en el más alto nivel de representación política a la aristocracia agraria brasileña en el siglo XIX, proyecto que no prosperó por el "golpe" imperial que disolvió la Asamblea y aprobó una Constitución nueva y menos liberal. Pedro I no logró permanecer en el poder más de nueve años debido, principalmente, a la división demasiado marcada entre la aristocracia nativa y sus representantes, por un lado, y la administración portuguesa, por otro. Durante el confuso período de 1831 a 1840 se suceden regentes y estallan rebeliones en las provincias, lo que concluye con la mayoría legal de Pedro II a los 15 años de edad, cuando se inicia el Segundo Reinado. En esta época las rebeliones ya habían sido dominadas, la imagen portuguesa del gobierno central se hacía menos presente y la aristocracia agraria liberal estaba debilitada por las rebeliones separatistas o cooptada por la Corte, por lo que el estado brasileño pudo gozar de la tranquilidad de cerca de cincuenta años de calma política basada en el control casi absoluto de la arena política por la administración imperial.

3. *Dos ideologías sobre la transformación política*

Ahora podemos avanzar hasta 1930, cuando la república establecida después de la caída del régimen imperial fue destruida por un movimiento revolucionario, generalmente considerado como el marco inicial del Brasil moderno.

La interpretación de este movimiento ha sido una preocupación constante de los historiadores y especialistas en ciencia política brasileños, y por lo menos dos teorías pueden explicitarse de acuerdo con las posiciones mencionadas anteriormente.

El primer punto de vista, el del feudalismo brasileño, está de acuerdo con el modelo marxista de un proceso que se inicia con un sistema feudal y un gobierno central dependiente, pasando por una contradicción en virtud del surgimiento de una burguesía urbana, y culminando con una revolución burguesa, que por su parte prepararía el camino para el acceso a la arena política de la clase trabajadora. Adaptada al contexto de una economía de exportación dependiente del mercado internacional, tal teoría identifica, en su forma más simplificada, lo "feudal" con la agricultura extensiva para la exportación, de tipo colonial o semicolonial, y la revolución burguesa es considerada también

como nacionalista y antiimperialista. Es así que muchos autores brasileños ven a la Revolución del 30 como la toma del poder por la burguesía, si no directamente por lo menos en términos de las consecuencias "objetivas" de la política seguida por ella.¹⁷

Otro modelo sustituye a la burguesía por las clases medias como factor dinámico de la Revolución. No se trata sólo de una variante menor de la postura anterior, ya que sus implicaciones son bien distintas. Los teóricos de las clases medias piensan menos en términos del proceso económico de industrialización que en el proceso social de modernización, y "clases medias" o "sectores medios" son conceptos suficientemente amplios para abarcar a todos los grupos nacientes que no sean ni un sector de la elite política y/o agraria, ni totalmente asimilables a ella.

El descontento creciente de los jóvenes militares después de 1920 es considerado por muchos autores como un indicador del surgimiento del sector medio que hasta entonces estaba excluido del sistema político, y que ahora pasaba a reclamar mayor participación política. La Revolución de 1930 es, entonces, para tales autores, un movimiento esencialmente de clase media que abrió las puertas del sistema político a estos nuevos sectores.¹⁸

¹⁷ Cf. CÉLINA DO AMARAL PEIXOTO MOREIRA FRANCO, LUCIA LIPPI OLIVEIRA y MARIA APARECIDA ALVES HIME, "O Contexto Político da Revolução de Trinta", para la determinación de las dos líneas de interpretación de la Revolución del 30, la de la "revolución burguesa" y la de la "revolución de las clases medias". Los representantes de la alternativa burguesa son, entre otros, NELSON WERNECK SODRÉ (*Formação Histórica do Brasil*, Ed. Brasileira, San Pablo, 1962), WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS (*Introdução ao Estudo das Contradições Sociais no Brasil*, ISEB, Río de Janeiro, 1963) y OCTÁVIO IANNI. La reciente tesis de BORIS FAUSTO ("1930, Historiografia e História", Universidad de São Paulo, mimeografiada), se dedica a demostrar que por lo menos en la zona de San Pablo no existen confirmaciones para un sentido "burgués" de la Revolución del 30. Octávio Ianni, en tanto, toma precauciones anticipadas en cuanto a esta posibilidad de refutación empírica de su tesis: "La Revolución del 30, a despecho de no haber sido nutrida preponderantemente por las burguesías industrial y financiera nacientes, ni tampoco por el proletariado incipiente, debe ser interpretada como un momento superestructural de la acumulación primitiva, que fundamenta la industrialización posterior" (*Estado e Capitalismo*, Editora Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1965, págs. 135-6). Esta afirmación se basa en el hecho de que hubo un auge de crecimiento industrial en el Brasil después de 1930. Este tipo de explicación ex post facto es, evidentemente, irrefutable, pero no deja de poner en dificultades a su autor cuando trata de explicar por qué el centro de la oposición a Vargas estaba precisamente en San Pablo. Sale del paso diciendo que esta oposición, y específicamente la revolución de 1932, "no es un movimiento contrarrevolucionario sino con referencia a los ideales de los componentes no burgueses de la Revolución del 30"... (pág. 138).

¹⁸ Los teóricos de la tesis de las clases medias incluyen a VIRGÍLIO DE SANTA ROSA (*O Sentido do Tenentismo*, 1932 (?), reeditado como *Que foi*

Lo que llama la atención en cuanto a la diferencia esencial entre estos dos tipos de explicación no es tanto el hecho de señalar a diferentes grupos sociales como los principales actores de la Revolución del 30, como el representar una imagen distinta del papel del sistema político en el proceso de transformación. En el primer caso el fenómeno político no es más que un epifenómeno, modificado y explicado por la confrontación entre dos sectores del sistema económico del país. En el segundo caso, los sectores medios son vistos menos como una clase económico-social que como un estrato social con exigencias de consumo, de participación y de poder políticos. La participación política y el poder político son buscados no como medios para satisfacer los intereses económicos de un sector dado de la economía, sino como un objetivo en sí mismo, del cual derivarían otras formas de participación económica y social.¹⁹

Estas dos tesis apuntan hacia dos abordajes intelectuales e ideológicos distintos en la comprensión de la historia brasileña y, lo que es más importante, reflejan dos tendencias en el desarrollo de la sociedad brasileña que generalmente son señaladas como alternativas pero nunca, como sería más correcto, como un proceso de desarrollo contradictorio.

Estas dos teorías sobre la Revolución de 1930 deben ser vistas como ideologías de las dos tendencias que constituirán el tema central de este trabajo. Los pormenores de las dos ideologías son un capítulo de la historia del pensamiento social brasileño y como tal les dedicaremos nuestra mayor atención. Baste decir que mientras que los teóricos de la revolución "burguesa" tienden a partir de una tradición marxista, compartiendo con la

o *Tenentismo?*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1963), GUERRERO RAMOS (*A Crise do Poder no Brasil*, Zahar, Rio de Janeiro, 1961), y HELIO JACUARIBE (*Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, Ed. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1962). Ver, para un resumen de esta perspectiva, el trabajo de CELINA MOBEIRA FRANCO, LUCIA LIPPI OLIVEIRA y MARÍA APARECIDA HIME, ya citado.

¹⁹ La tesis de las "clases medias" comparte con la tesis de la "revolución burguesa" el don de la irrefutabilidad. Fuera de los extremos superior e inferior de la sociedad, todos son "clase media", un término irrefutable que no tiene demasiado valor explicativo. La insistencia en teorías de "clases medias" para la explicación de movimientos sociales en América Latina, incluyendo la presencia de los militares en la arena política, es probablemente una secuela de un esquema conceptual que no consigue apartarse de las pocas alternativas de explicación basadas en tres o cuatro clases sociales y sus mutaciones. "Clases medias" o, mejor aún, "sectores medios", es una categoría residual que puede ser utilizada cuando otras explicaciones clasistas evidentemente no pueden hacerlo. Pero este tipo de pseudoexplicación proviene algunas veces de algo más profundo que esta dificultad teórica y conceptual, como estamos viendo.

ideología liberal la visión de un estado pasivo, la inspiración de los teóricos de las clases medias se originó en las experiencias e ideologías fascistas europeas. Virgílio de Santa Rosa, uno de los analistas más inteligentes de la Revolución del 30, y uno de los teóricos de las clases medias, toma las experiencias bolchevique y fascista como ejemplo de la creación de una estructura de estado eficiente y racional, dirigida por los intelectuales y los sectores medios, y preocupada por la destrucción de la estructura tradicional de poder en sus países. Azevedo Amaral, uno de los más importantes ideólogos del gobierno de Vargas, rechaza explícitamente la relevancia tanto de una como de otra experiencia para el caso brasileño e ignora los sectores medios. Va más lejos aún: traicionando su influencia germánica, ve el poder local del interior como la fuente telúrica de la fortaleza nacional de un estado liberal exótico y ficticio. La Revolución del 30, en este contexto, es considerada como un esfuerzo de aproximación de la nación a sus fuentes reales, y como el comienzo de una nueva era. Este componente romántico está ausente en otros autores de la misma línea de pensamiento, si bien todos concuerdan con la idea de un estado central que habría podido recuperar su autonomía después de varias décadas de control por las oligarquías regionales.²⁰

Establecido como un compromiso entre las oligarquías regionales y un grupo de jóvenes oficiales e intelectuales modernizantes, surgiendo en un momento en que tenía lugar un aumento en los niveles de participación política en el país, el régimen de Vargas pronto apartó de sí a un sector significativo de la intelectualidad brasileña, que se afilió al movimiento "integralista" y hasta intentó derrocarlo en el 37, en un esfuerzo por llevar adelante la revolución de la "clase media". A despecho de las diferencias individuales y divergencia de opiniones sobre los orígenes históricos de los problemas del país y sus posibles soluciones, no es difícil percibir cómo los ideólogos de la "clase media" aceptan la noción (y el ideal) de una estructura gubernamental independiente de los intereses de clase y las presiones regionales, que pueda actuar libremente en la conducción de la vida del país.

²⁰ AZEVEDO AMARAL, *O Brasil na Crise Atual*, Companhia Editôra Nacional, Col. Brasileira nº 31, (San Pablo, 1934). Para una bibliografía completa y un análisis en profundidad de su obra, ver el trabajo de ASPÁSIA BRASILEIRO ALCÂNTARA, "A Teoria Política de Azevedo Amaral", *Dados* 2/3, 1967. Para un panorama de autores y temas en la historia del pensamiento social brasileño, ver WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS, "A Imaginação Político-Social Brasileira", *Dados* 2/3, 1967.

4. *La dualidad brasileña*

Estas dos tendencias reflejan el hecho de que Brasil ha tenido un proceso de desarrollo siguiendo dos líneas diferentes y, en cierta medida, divergentes; una generada por el sector más dinámico de la economía, ligada al mercado internacional y asentada principalmente en el estado de San Pablo, y otra generada por el centro del poder político, con asiento en Río de Janeiro, y apoyada por los estados de Minas Gerais, Río Grande del Sur, Bahía y otros. Esta dualidad es debida a la dualidad entre las fuentes económica y política de poder, entre una estructura de poder jerárquica por un lado, y una estructura de poder contractual y piramidal por otro. Así, la historia del Brasil puede ser escrita en términos de las relaciones entre estos dos polos. Esta no puede ser comprendida si se presupone simplemente que el régimen político refleja, más o menos por definición, el sistema de producción o, también, que el poder político puede determinar lo que ocurre en otras esferas de la sociedad. No es difícil darse cuenta que estas dos alternativas deben ser tomadas como puntos extremos de un *continuum*, que, tiene, claro está, implicancias profundas en cuanto a la naturaleza del sistema político del país y a su futuro.

El marginamiento político del estado económica y demográficamente más fuerte del país es, posiblemente, una peculiaridad brasileña, que puede ser observada en los cuadros 4 y 5. Sólo durante la República Vieja (1889-1930) tuvo San Pablo participación más activa en la formación del gobierno central del Brasil. La Revolución del 30 comenzó exactamente cuando San Pablo intentó romper la alianza republicana con Minas Gerais y asumir el liderazgo permanente.²¹ Frustrado, hizo una nueva y más vigorosa tentativa en 1932, que tuvo como resultado el fracaso y el aislamiento político del estado, por más de 30 años.

²¹ Esta es evidentemente una simplificación de una situación mucho más compleja. La Revolución del 30 obtuvo sustancial apoyo en San Pablo por parte de la oposición interna, manifestada en los esfuerzos de articulación del Partido Demócrata, y utilizó en su provecho la crisis del café en el mercado internacional. Paulo Nogueira Filho describe en detalle su lucha por reunir apoyos paulistas para los sectores revolucionarios más radicales, pero también su fracaso, que llevó a la ruptura con Prestes. El esfuerzo de la política paulista por romper el pacto republicano existía tanto entre el grupo minoritario de los "burgueses progresistas" como en la vieja oligarquía representada por el continuismo paulista de Washington Luís. Cf. PAULO NOGUEIRA FILHO, *Ideais e Lutas de um Burguês Progresista* (Vol. I, O Partido Democrático e a Revolução de 1930), Ed. José Olympio, Rio de Janeiro, 2ª ed., 1965. Estas contradicciones internas en la política paulista perderán importancia ante la intervención del Gobierno Provisorio en el estado que condujo al frente unido de la revolución de 1932.

Sólo en 1960, con la elección de Janio Quadros, pudo San Pablo llevar al poder a un presidente, si bien un presidente de poca duración, que inauguró un período de inestabilidad y condujo al régimen militar de 1964.

En el cuadro 4 se toma una elección parlamentaria típica, la de 1958, y se compara el porcentaje de votos de los partidos nacionales con los votos de los partidos regionales, para los seis mayores estados. San Pablo presenta la variación más significativa del patrón nacional, seguido no muy de cerca por el centro urbano de Río de Janeiro. Las correlaciones económicas y

CUADRO 4

Porcentaje de votos de los partidos nacionales y regionales
en las elecciones parlamentarias de 1958

(6 estados mayores) (a)

Estados	Por ciento de votos de los partidos		Por ciento de votos de todo el Brasil por estado
	Nacionales (b)	Regionales (c)	
San Pablo	42,0	58,0	18,0
Minas Gerais	87,2	12,8	15,0
Río Grande del Sur	81,9	18,1	10,0
Río de Janeiro	77,3	22,7	6,0
Bahía	73,1	26,9	7,0
Distrito Federal	69,3	30,7	7,5
Brasil	71,7	28,3	100

(a) Calculado por Orlando M. de Carvalho en "Os Partidos Nacionais e Parlamentares de 1958", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 8 de abril de 1960, págs. 18-19.

(b) PSD, PTB y UDN.

(c) PSP, PR, PDC y 6 más.

demográficas de este marginamiento político aparecen en el cuadro 5.

Resulta bastante evidente que no se puede comprender la historia política brasileña si no se centra el análisis en esta contradicción entre los polos económico y político de desarrollo del país. Sin embargo, la tendencia ha sido ignorar esta dualidad, debido probablemente a la falta de una estructura teórica adecuada para integrarla.²² Los autores paulistas tienden a

²² Muchos autores han sugerido distinguir dos polos en la sociedad brasileña, incluidos JACQUES LAMBERT (*Os Dois Brasis*, CBPE, Río de Janeiro, 1950) e IGNÁCIO RANGEL (*Dualidade Básica da Economia Brasileira*, ISEB, Río de Janeiro, 1959). Todos tienden a referirse, con diferentes grados de refinamiento

generalizar lo que ven en San Pablo como válido para todo el Brasil, sólo que en un nivel más reducido, en tanto que otros, a través de la perspectiva de Río o de Minas Gerais, tienden a ver la singularidad política de San Pablo como un fenómeno idiosincrásico que no altera mucho el cuadro general.²³ Es asom-

CUADRO 5

San Pablo y Brasil: algunos datos demográficos,
sociales y económicos comparativos

Demográficos	Por ciento del total en San Pablo
— población	18,3
Sociales	Por ciento del total en San Pablo
— teléfonos (1966)	39,2
— vehículos	38,8
— rutas federales pavimentadas	18,4
— bibliotecas populares y especializadas (1965)	21,5
— teatros y cines (1964)	27,0
— estaciones de radio (1966)	26,7
— circulación de diarios (1966)	42,4
Económicos	Por ciento del total en San Pablo
— valor de la producción industrial (1960)	55,1
— consumo de energía eléctrica (1966)	52,1
— recaudación de impuestos federales (1966)	41,3

Fuente: IBGE, Anuario Estadístico, 1965 a 1968.

e ingenio, a un *continuum* tradicional-moderno. Hubo quien introdujo la idea de un "imperialismo interno" de San Pablo, que se opone a la imagen de la locomotora empujando 20 vagones. Octávio Ianni discute esta cuestión bajo el título de "falsas dualidades", diciendo, entre otras cosas, que "el concepto de dualidad extrae la historicidad de la historia, tomando el objeto presente en su existencia manifiesta". Lo que parece querer expresar es que no tiene sentido hablar de dos polos distintos, ya que "ninguna economía capitalista, subdesarrollada o no, está perfectamente integrada". La impresión que deja este planteo, por otra parte, es que el problema que discute este autor es principalmente semántico; la utilidad de distinguir entre diferentes polos y líneas de transformación y crecimiento parece tener alto valor, exactamente porque "ninguna economía capitalista" (ni cualquier otra) "está perfectamente integrada". (*Estado e Capitalismo*, pág. 80/81).

²³ FRANCISCO C. WERFORD, por ejemplo, después de decir que "es evidente que las condiciones de San Pablo son específicas de una ciudad industrial grande que ocupa una posición única en el Brasil", afirma que, "exactamente por ser una metrópoli, se constituye en «modelo» para el análisis de la política de masas en el Brasil". ("Política de Massas", en Octávio Ianni y otros, *Política e Revolução Social no Brasil*, Editora Civilização Brasileira, (Río de Janeiro 1965,

broso que esta dualidad, la característica más importante del cuadro general, haya sido descuidada hasta ahora. Su delimitación precisa y sus consecuencias son un campo de investigación prácticamente virgen. En este trabajo presentamos sólo algunas evidencias preliminares de ello.

5. Orígenes históricos

Es importante volver sobre el período de consolidación del estado brasileño, en el siglo XIX, para comprender la evolución de esta situación. El período colonial del Brasil puede ser visto como una gran operación comercial del estado portugués, que desarrolló la administración colonial como un instrumento de control de esta actividad. Es esencial para la comprensión del período destacar "los lazos que unían los dos procesos paralelos de expansión comercial y creación de los estados del tipo moderno".²⁴ Lo que aún se desconoce es la forma en la cual esta estructura burocrática enfrentó las fluctuaciones de la economía en el período colonial. Celso Furtado sugiere que la economía azucarera en el Nordeste sólo fue capaz de resistir a las caídas de precio en el mercado internacional mediante la retracción de su aspecto "externo", revirtiendo a un estado de autosuficiencia que es el que más se aproxima, en el Brasil, a un sistema de tipo feudal.²⁵ Si esto es así, ¿qué ocurrió con las actividades administrativas y comerciales relacionadas con esta economía decadente? Los historiadores aún no lo han demostrado,

pág. 178-9). El hecho que la metropolización de San Pablo haya ocurrido simultáneamente con un proceso igualmente rápido de industrialización es por otra parte muy particular dentro del Brasil, lo que vuelve problemática cualquier generalización a partir de este caso. Las diferencias que establece Weffort entre los dos tipos de populismo en San Pablo, el de Jânio Quadros y el de Ademar de Barros, parecen corresponder el hecho de que Ademar era, originariamente, el representante del régimen de Vargas en San Pablo, lo que le presta ese aspecto partenalista que contrasta vivamente con el populismo carismático de Jânio Quadros.

²⁴ FERNANDO A. NOVAIS, "O Brasil nos Quadros do Antigo Sistema Colonial", en MANUEL NUNES DIAS y OTROS, *Brasil em Perspectiva*. Ver También la discusión conceptual en ANTONIO OCTÁVIO CINTRA, "A Função Política no Brasil Colonial", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 18, 1965, y el análisis de FAORO, *Os Donos do Poder*.

²⁵ Después de describir las causas de la decadencia económica en el área del azúcar, CELSO FURTADO dice que "esos factores contribuían a la regresión cada vez más acentuada hacia formas de economía de subsistencia, con atrofiaamiento de la división del trabajo, reducción de la productividad, fragmentación del sistema en unidades productivas cada vez menores, desaparición de las formas más complejas de la convivencia social, sustitución de la ley general por la norma local, etcétera". (*Formação Econômica do Brasil*, Editora Fundo de Cultura, Rio y Lisboa, 1959, pág. 87).

pero lo más probable es que el comercio haya desaparecido o se haya trasladado, en tanto que la administración colonial se refugiaba en el ritualismo burocrático al que tanto propendía la estructura administrativa portuguesa, altamente centralizada y formal. El patrón de la colonización ibérica en América parece estar compuesto de dos movimientos típicos. Inicialmente, la administración proporciona todo tipo de facilidades a la iniciativa privada, lo que lleva tanto a la prosperidad económica como a la dispersión del poder. En un segundo momento, la administración incrementa su papel, a través de toda clase de restricciones y centralizaciones, lo que lleva a un conflicto inevitable con los empresarios particulares, los "criollos" en la América española.²⁶ La ironía de la colonización portuguesa reside en que tales movimientos centralizadores tendieron a producirse en los períodos de decadencia económica. Ello ocurrió con la economía del azúcar, fue ciertamente el caso de la decadencia de la minería a fines del siglo XVIII y sucedió nuevamente en la tentativa de restauración promovida por las Cortes Portuguesas. El resultado general fue el establecimiento de un estado fuerte en desfase constante con la economía; esta irregularidad se ve acentuada aún más durante el período imperial del Brasil independiente. El resurgimiento económico del país en la segunda mitad del siglo XIX tuvo lugar en una zona geográfica extraña a las raíces políticas tradicionales del estado, zona ésta que no estuvo representada políticamente hasta la caída del régimen imperial en 1889. La tendencia hacia la centralización política y la autoridad jerárquica continúa casi sin interrupción a través del siglo, teniendo como consecuencia la alienación política gradual de los sectores dinámicos de la economía de exportación. Las características esenciales del período que marcará la evolución del país hasta nuestros días son la centralización creciente y el aumento progresivo de los recursos de poder en manos del gobierno central, y también la enajenación creciente de la economía del café y los desarrollos ligados a este proceso.

5.1. *Modificaciones demográficas en el siglo XIX*

Los cálculos de la población brasileña antes del censo de 1872 son imprecisos, por lo que los datos que aparecen más abajo sólo constituyen indicadores de tendencias mucho más

²⁶ Para un análisis de la colonización ver MAGALI SARFATTI, *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1966.

amplias. No cabe duda, por otra parte, que San Pablo era una provincia relativamente poco importante en 1823, con apenas el 7 por ciento de la población total, en tanto que las provincias del Nordeste, de Bahía y Pernambuco poseían el 29 por ciento de la población. Otro 29 por ciento correspondía a las provincias de Minas Gerais y de Río de Janeiro, incluyendo la Corte. Un estudio cuidadoso de las informaciones disponibles sobre este período permiten determinar el carácter del desarrollo demográfico, según aparece en el cuadro 6 (ver nota 29).

CUADRO 6

Tasas anuales de crecimiento de la población por regiones

Región	1808-54	1854-90
Norte	2,10	1,72
Nordeste	2,31	1,28
Este	2,82	1,66
Centro-oeste	2,73	0,59
Brasil	2,54	1,79

Fuente: Helio Molhías, "La sociedad civil en el Imperio: crecimiento de la población", documento de trabajo del IUPERJ.

Tales datos difieren de los de Celso Furtado, por ejemplo, que calcula una tasa de crecimiento del 1,3 por ciento por año entre 1800 y 1850.²⁷ No trataremos de determinar aquí la exactitud y el significado estadístico y teórico de esta discrepancia. Basta observar la caída de más de un punto en la tasa de crecimiento del nordeste y un aumento equivalente en el sur, para tener una idea de la tendencia. Las variaciones en la tasa de crecimiento reflejan las migraciones del nordeste y el este hacia el sur, así como el fin del tráfico negrero en 1850 y la inmigración externa. La inmigración europea hacia el Brasil es un fenómeno relativamente poco importante hasta fines del siglo XIX. Solamente cerca de 22.000 inmigrantes entraron entre 1819 y 1850, y aproximadamente 900.000 de 1851 hasta 1888. Este promedio cercano a los 25.000 inmigrantes por año en el segundo período compensa parcialmente el fin del tráfico negrero, que había introducido en el país cerca de 9.000 esclavos por año de 1801 a 1804, casi 30.000 de 1820 a 1829, y más de 50.000 anuales entre 1842 y 1851, año en que este tráfico prácticamente se paralizó. La sustitución de la mano de obra esclava

²⁷ CELSO FURTADO, *Formação Econômica do Brasil*, pág. 129.

por el trabajo libre probablemente significó también un aumento en la tasa de crecimiento, que parece haber sido nula o negativa para la población esclava, lo que podría compensar aún más la reducción relativa de la corriente migratoria.²⁸

Los datos sobre urbanización en el siglo XIX son aún más dispersos y no permiten una comparación sistemática a través del tiempo. En 1823 sólo las ciudades de Río, Bahía y Recife poseían más de 50.000 habitantes, en una población total de 4 millones. Los cálculos de población de Río de Janeiro oscilan entre 100 y 200.000 a lo largo del siglo, y el censo de 1872 le atribuye 275.000 habitantes. Existe un cálculo estimativo para 1864 que tiende a exagerar los datos para los centros urbanos, pero aún así el número de ciudades que figuran con más de 50.000 habitantes sigue siendo el mismo, en una población total de 11 millones. El primer censo, en 1872, añade a este grupo dos ciudades, Belem y Campos. En esta época sólo Río, Bahía y Recife poseían más de 100.000 habitantes, en un total de 11 millones. El estado de San Pablo ocupa el cuarto después de Minas, Bahía y Pernambuco, y la ciudad de San Pablo, en aquel año, poseía sólo 27.000 habitantes. En 1890 la población del país había crecido hasta los 14 millones, y tres ciudades más entran en el grupo de las 50.000, inclusive San Pablo, que entonces contaba con 64.000 habitantes. Este estado ocupaba entonces el tercer lugar en el país en términos de población, después de Minas y Bahía, pero ya por encima de Pernambuco.²⁹ Cualquier tasa de urbanización sería arbitraria, pero no hay duda que el proceso de urbanización en el siglo XIX fue lento, tendiendo a acelerarse al fin del período.

5.2. *Estancamiento y resurgimiento económicos*

La principal actividad económica a fines del siglo XVIII era la minería; su decadencia fue muy rápida, como lo muestra el

²⁸ Ver, para la inmigración europea en el Brasil, MANUEL DIEGUES JR., *Imigração, Urbanização e Industrialização*, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Río de Janeiro, 1964, y para los datos sobre el tráfico de esclavos, el análisis de EMÍLIA VIOTTI DA COSTA, *Da Senzala à Colônia*, Difusão Européia do Livro, San Pablo, 1966. Un cálculo de la tasa de crecimiento de la población esclava en Minas Gerais hacia el principio del siglo es de 1,3 por ciento para los hombres y 0,7 por ciento para las mujeres. Ver al respecto el estudio de HERBERT S. KLEIN sobre la población negra libre y esclava en el Brasil, "The Colored Freedmen Under Brazilian Slavery — A Preliminary Analysis", Universidad de Chicago, mimeografiado, 1967.

²⁹ Datos reunidos por HÉLIO MATHIAS, en varias fuentes, para ser publicado como Documento de Trabajo por el IUPERJ.

CUADRO 7

Exportación brasileña hasta 1931

(Valor en libras de 1950)

Año	Millones de libras		Por ciento de café en el valor total	Por ciento del segundo producto mayor
	Nominal	De 1950		
1821	4,3	9,4	16,3	25,3 (a)
1829	2,1	4,6	20,5	37,2
1830	3,3	7,4	19,8	36,7
1840/1	5,3	10,4	42,7	28,5
1850/1	8,1	21,5	48,1	23,3
1860/1	13,2	25,0	64,7	—
1870/1	15,4	34,0	50,3	—
1872/3	22,3	45,0	37,6	14,7
1880/1	21,2	51,0	54,6	—
1890	26,3	75,0	50,3	—
1900	33,1	90,0	67,7	—
1910	63,0	160,0	42,3	39,1 (b)
1920	82,3	67,5	49,1	6,0 (a)
1929	94,8	156,0	71,0	—
1930	65,7	130,0	62,6	—
1931	49,5	122,0	68,9	—

(a) Azúcar.

(b) Caucho.

Fuente: IBGE, *Anuario Estadístico*, 1940 y 1966; APEC, *Estudos, A Economia Brasileira e suas Perspectivas*, 4 volúmenes; Oliver Onody, *A Inflação Brasileira 1820-1958* (Rio, 1960) para el índice de conversión en libras para 1950.

decenso del promedio anual de 14.600 kilogramos en el período 1741-1760 a sólo 1.760 entre 1811 y 1820. Las Guerras Napoleónicas y el comienzo del libre comercio con Inglaterra produjeron una breve prosperidad en la agricultura del azúcar y el algodón, pero después de 1812-15 los precios caen y la independencia política brasileña tiene lugar en un momento de completo receso económico mundial y de retracción de la economía nacional.³⁰ Al mismo tiempo el café surgía como el producto básico del país, situación que perduraría a partir de entonces. El cuadro 7 ofrece un panorama general de dicha evolución.

Minas Gerais era, aún a fines de siglo, el principal productor de café del país, pero con una base muy diferente a la

³⁰ VIRGILIO NOYA PINTO, "Balço das Transformações Económicas no Século XIX", en MANUEL NUNES DIAS y OTROS, *Brasil em Perspectiva*, Difusao Européia do Livro, San Pablo, 1969, pág. 132. Los datos que aparecen más arriba son de la misma fuente.

de San Pablo. Se acepta comúnmente que la explotación del café en San Pablo se basaba en un sistema de trabajo de tipo contractual y monetario (el colonato), mientras que en el resto del país, especialmente en Minas Gerais, las relaciones laborales estaban basadas en un sistema de aparcería. Las diferencias entre estos dos sistemas surgen cuando los precios declinan en el mercado internacional a comienzo del siglo XX (el empresario cafetero en San Pablo es más vulnerable a las fluctuaciones del precio que en el sistema de aparcería, y de ahí que, según Delfim Netto, no resultaba sorprendente que la presión, en el sentido de una intervención del estado nacional en la economía del café, partiese de San Pablo).³¹ Sin embargo, hasta 1906 se mantuvo un régimen de estricto liberalismo con relación a la industria del café.

5.3. *Centralización política y aumento de poder*

Veamos ahora qué ocurre a nivel del sistema político. En la historia política brasileña pueden tenerse en cuenta dos períodos. En el primero, de 1808 a 1841, se asiste a las luchas para el establecimiento de un gobierno central en tanto poder estable y centralizado. El segundo, a partir de 1841 y hasta la caída del Imperio, en 1889, fue una época de acentuada estabilidad y de una indiscutible autoridad imperial.

El primer período se caracteriza por el conflicto entre brasileños y portugueses, que evolucionó rápidamente para transformarse en un conflicto entre los partidos "liberal" y "conservador". La disolución de la asamblea de 1823 significa una victoria para los portugueses, y la abdicación de Pedro I el triunfo de los brasileños. Con posterioridad a la abdicación el país atraviesa una etapa de rebeliones regionales que lo llevan al borde de la fragmentación. El gobierno central tiene que desplegar una capacidad militar relativamente independiente de las regiones donde se localizan las revueltas, desarrollando así un ejército regular. Tanto la marina como el ejército, en los comienzos del Brasil independiente, están compuestos por portugueses, se utilizan formas mercenarias, pero la nacionalización del ejército no tarda en llegar. En 1831 se dicta un decreto que reorganiza

³¹ Véase ANTONIO DELFIM NETTO, *O Problema do Café no Brasil*, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de San Pablo, Cátedra III, San Pablo, 1959, págs. 43-44). La comparación entre los sistemas de "colonato" y "aparcería" se basa en AUGUSTO RAMOS, "A Intervenção do Estado na Lavoura Cafeeira", en *O Café*, Departamento Nacional del Café, Río de Janeiro, 1934.

esta fuerza, y fija el número de hombres en 10.000; el número real oscila entre 15.000 y 20.000 durante todo el siglo, con excepción del lapso de la guerra con el Paraguay. En 1865 se contaba con 35.000 hombres armados, que en 1869 llegan a 83.000, pero en 1873, esta cifra desciende nuevamente a 15.000. Tales datos dejan entrever el desarrollo de un ejército organizado y profesional posterior al régimen inevitable de la regencia.³²

CUADRO 8

Brasil. Gastos gubernamentales y exportaciones en el siglo XIX

(En 1.000 contos de reis)

Año	Gastos gubernamentales (I)	Exportaciones (II)	Por ciento de (I)/(II)
1823	4,702	20,623	22,80
1831/2	12,836	32,431	39,79
1840/1	19,073	41,672	45,76
1852/3	29,368	73,645	39,87
1860/1	45,950	123,171	37,30
1870/1	83,435	168,000	49,66
1889	138,108	259,095	53,30

Fuente: Datos obtenidos por Sergio da Rocha Souza y Luiz Werneck Vianna.

Río Grande del Sur sólo logra ser completamente pacificado recién en 1845, y no es por casualidad que el hombre encargado de combatir las rebeliones llegue a ser considerado el fundador del ejército nacional.

El fin de las revueltas regionales y la creación de las fuerzas armadas regulares constituirán sólo algunas de las realizaciones gubernamentales del período. El presupuesto federal se

³² Una breve historia de la creación del ejército brasileño puede verse en EURÍPIDES SIMÕES DE PAIVA, "A Organização do Exército Brasileiro", en SERGIO BUARQUE DE HOLANDA (ed.), *História Geral da Civilização Brasileira*, t. II, vol. I, págs. 265-277. Una descripción detallada de la creación de la marina de guerra está dada por PRADO MAIA, *A Marina de Guerra do Brasil na Colônia e no Império*, José Olympio, Río, 1965, donde se describe un cuadro muy nítido de sus orígenes portugueses. Para los efectivos militares en el siglo XIX véase los datos obtenidos por OLAVO BRASIL DE LIMA JR., y las menciones en los *Relatórios da Administração do Ministério da Guerra*. El ejército nacional casi trató siempre de controlar su expansión con la creación de la guardia nacional, en el siglo pasado, y de las policías estaduais durante la República Vieja. Esta historia tiene, evidentemente, implicancias profundas para la comprensión de las relaciones entre civiles y militares en el Brasil desde el período de la regencia.

triplicó en los primeros diez años que siguieron a la independencia y creció constantemente a lo largo del siglo (véase el cuadro 8). No se trató de un simple aumento nominal por cuanto el valor de la moneda brasileña mantuvo una relación estable con la libra inglesa durante la mayor parte del siglo XIX.³³ Ese incremento de los gastos gubernamentales acompañó de cerca a la recuperación de la economía brasileña en la segunda mitad del siglo, debido principalmente al café, pero además refleja también una capacidad creciente del gobierno para usufructuarla. El cuadro 8 muestra que los gastos del gobierno mantuvieron una relación estable y creciente con el comercio exterior, cuya importancia como fuente de renta para el gobierno central fue en aumento.

5.4. *Representación política*

¿Quién se hacía representar ante esa estructura gubernamental siempre en expansión? Durante el imperio, ciertos niveles de renta y propiedades eran requisitos necesarios para el ejercicio de los derechos políticos; Faoro analiza detalladamente cómo la Carta de 1823 redujo la importancia de la posesión de tierra en cuanto a criterio principal del derecho a elegir.³⁴ El número total de electores en 1872 era de aproximadamente un millón (cerca del 11 por ciento de la población total del país).³⁵ Esa cifra señala, de manera muy general, los límites del sistema político, y el folklore brasileño ha recogido numerosas historias de irregularidades y fraudes electorales de todo tipo (el partido en el poder siempre vencía en las elecciones por él convocadas y organizadas).

La asamblea constituyente de 1823 es considerada como representante de las tendencias centrifugas más liberales, contrastando con la vocación centralizadora del gobierno imperial. Si esto es cierto, cabe esperar que el Congreso jamás haya presentado un cuerpo plenamente institucionalizado.

El presupuesto legislativo formaba parte del presupuesto del Ministerio del Imperio, teniendo siempre un volumen de recursos mucho menor que el destinado a los gastos de la familia real, ítem principal de las expensas de ese ministerio. Los egresos gubernamentales y legislativos jamás excedieron del 1,6 por cien-

³³ Los datos para la equivalencia entre las monedas brasileña e inglesa se encuentran en OLIVAR ONODY, *A Inflação Brasileira*, Rio, 1960.

³⁴ *Os Donos do Poder*, págs. 141 y siguientes.

³⁵ Datos obtenidos y analizados por MARIA ANTONIETA PARAÍBYA en "Abertura Social e Participação Política no Brasil" (1870 a 1920).

to del total, y tendieron a crecer ligeramente entre la primera y la segunda mitad del período imperial (el promedio para el período que va de 1837 a 1864 es del 0,75 por ciento; en cuanto al de 1864-89 es del 1,1.)³⁶ Ese leve aumento relativo significó un progreso real dentro del contexto del crecimiento general del estado, pero no fue suficiente para compensar la absorción gradual de la oposición liberal por el estado político. "Lo que parece haber sucedido en la realidad fue la práctica de un mecanismo semejante al de reciprocidad vigente en el sistema coronelista; de la misma manera que para mantenerse un coronel cede la autonomía legal al gobierno estadual a cambio de la concesión, por parte de éste, de una autonomía extralegal, el partido liberal deja de lado sus principios básicos a cambio de la posibilidad de ser esporádicamente convocado por la institución suprema del régimen imperial centralizado para ocupar un lugar en el poder ejecutivo".³⁷ Si la filiación partidaria de lo detentadores

CUADRO 9

Ingreso público en el periodo imperial

Ingresos	1831/32	1888
Por importaciones	29,5 %	61,0 %
Internos	42,7	10,0
Por exportaciones	6,0	28,0
Total (contos de reis)	11.100.000	145.200.000

Fuente: Vera María Borda, "Independência e Subordinação da Economia Imperial", IUPERJ, documento de trabajo.

de las posiciones ejecutivas y legislativas no nos dicen a quiénes representan, sus orígenes regionales pueden ser un mejor indicador.

El cuadro difícilmente podría ser más contrastante. En tanto el centro de gravitación económica y social se desplaza hacia el sur, la base política del gobierno lo hace hacia el norte. San Pablo y Río Grande del Sur están manifiestamente subrepre-

³⁶ Datos obtenidos por SÉRGIO DA ROCHA SOUZA.

³⁷ Cf. LÚCIA MARIA GOMES KLEIN y OLAVO BRASIL DE LIMA JR., en "Atôres Políticos do Império". La referencia más importante con relación al coronelismo se encuentra en la obra clásica de VÍCTOR NUNES LEAL: "Coronelismo, Enxada e Voto", Río de Janeiro, 1948. Para una discusión contemporánea del tema véase BOLIVAR LAMOUNIER, "Ideologia Conservadora e Mudanças Estruturais", en revista *Dados*, Nº 5, 1969.

sentados, y no es por casualidad que estos dos estados se irán convirtiendo en sostenes de la república. La disminución de la participación de Río de Janeiro, probablemente, refleje el creciente "abrasileñamiento" de la elite política, que tiende a ser reclutada principalmente entre la aristocracia más tradicional del norte y nordeste. Hasta allí todo parece indicar que tal reclutamiento implica mucho más un proceso de cooptación que de representación política.

CUADRO 10

Provincias de origen de los miembros de los gabinetes
del segundo reinado (a)

	De 1840 a 1853		De 1857 a 1871		De 1873 a 1889	
	Provincia	Región	Provincia	Región	Provincia	Región
Pará						
Norte	1,75		1,59			
Maranhao			1,59		7,50	
Piauí			6,35		5,00	
Ceará					2,50	
Paraná					2,50	
Pernambuco	12,28		14,28		10,00	
Alagoas						
Nordeste		12,28		25,39		30,00
Sergipe					2,50	
Bahía	26,32		34,92		22,50	
Minas Gerais	19,30		7,94		32,50	
Río de Janeiro						
Este		77,20		61,91		65,00
San Pablo	7,02		7,94		2,50	
Santa Catalina	1,75		1,59		—	
San Pedro (RS)	—		1,50		2,50	
Sur		8,77		11,12		5,00
Brasil		100 %		100 %		100 %
(N)		(57)		(63)		(40)

(a) Este cuadro resume los datos detallados en el cuadro 11 presentada en "Actores Políticos del Imperio", revista *Dados*, nº 8.

La enajenación política de las fuentes de riqueza es paralela a la resistencia enfrentada por el ejército en la tentativa de asegurar para sí un papel político más activo. El fin del Imperio se da a través de un golpe militar incruento, abriendo camino a una tentativa de descentralización política y al establecimiento de una relación menos imprecisa entre poder político y desarrollo económico y social.

6. Descentralización republicana

El período republicano se caracteriza por un ascenso de las provincias, ahora estados, al control de la arena política. San Pablo se transforma en actor principal, y junto a Minas Gerais sustenta la elección de todos los presidentes, hasta Washington Luiz en 1926.

La historia política de ese período, es sin duda, mucho más compleja de lo que aquí aparece, y no es el caso de analizarla ahora.³⁸ Pretendemos simplemente acentuar algunos hechos comúnmente dejados de lado en los análisis de esa etapa.

Primeramente, la descentralización republicana no significó una ampliación sustancial de la participación electoral. María Antonieta Parahyba demuestra cómo otros factores correlacionados con el proceso de modernización crecen mucho más que los niveles de participación electoral,³⁹ y la inquietud social en los principales centros urbanos aumenta continuamente a partir de 1920.

En segundo lugar, el ejército era un actor mucho más importante en las decisiones políticas de la República Vieja. Fue el ejército que tomó el poder en 1889 con Deodoro y fue un general, Floriano, quien lo sucedió. La campaña del candidato Rui Barbosa contra el general Hermes da Fonseca en 1910 fue realizada en términos de oposición civilista. Hermes es el último representante ilustre de la vieja generación militar en el ejecutivo nacional, pero a partir de los años 20, una nueva cosecha de jóvenes militares inicia una carrera de duradera actuación política.⁴⁰

³⁸ Para un buen resumen del período véase el trabajo de MARIA DO CARMO CAMPELLO DE SOUZA: "O Processo Político Partidário da Primeira República", en MANUEL DIAS y OTROS, *Brasil em Perspectiva*, págs. 163-226. La obra clásica de este período es, verdaderamente, *História da República*, de JOSÉ MARIA BELLO, Companhia Editora Nacional, San Pablo, 1940.

³⁹ Véase el cuadro 3 en MARIA ANTONIETA PARAHYBA, "Abertura Social e Participação Política no Brasil".

⁴⁰ La importancia del papel del ejército en la Primera República es una de esas grandes realidades que no encuentran cabida en los análisis meramente clasistas del período. La excelente compilación de documentos de la época de EDGARD CARONE (*A Primeira República, texto e contexto*, Difusão Européia do Livro, San Pablo, 1969), no deja de evidenciar el importante papel de los militares en el período, pero el pasaje de los textos a la interpretación del contexto, no es tan fácil. Una de las cuatro partes del libro está dedicada a las fuerzas armadas en el período. El epílogo, no obstante, presenta a estas fuerzas armadas como el gran ausente: "La implantación de la República es el gesto de una clase, una reivindicación de un grupo en desarrollo (...)" "La Primera República es el período en que los señores del café ascienden

En tercer lugar, el peso cada vez mayor del estado de San Pablo no significó una representación plena en el área del ejecutivo ni aun en este período. Se puede argüir que el gobierno central no era demasiado importante debido a la descentralización operada, pero si esto fue cierto en algún momento, en los años 20 ya había dejado de serlo.⁴¹ A despecho de lo realizado por el Partido Republicano Paulista, que apoyó a todos los candidatos presidenciales electos a partir de 1898 y dio forma a la "política de los gobernadores" con Campos Sales, de sus sucesores, solamente Rodrigues Alves y Washington Luiz eran paulistas, teniendo el primero inclinaciones fuertemente monárquicas. El vacío de poder de 1906 a 1926⁴² resintió fuertemente al estado, y la revolución de 1924 en San Pablo es quizás el mejor indicio de este hecho. Esta revuelta militar contó con todo el

al poder, alcanzan su plenitud y luego declinan hacia su ocaso". "El gobierno es la representación de una (clase) solamente; otras viven en un proceso de marginalización", etcétera (*A Primeira República*, pág. 288).

⁴¹ MARIO WAGNER VIEIRA DA CUNHA, en su importante "O Sistema Administrativo Brasileiro", considera que la autonomía de los estados es bastante alta en un comienzo, y declina, después de la Primera Guerra, en función del desplazamiento del centro económico mundial hacia los Estados Unidos. "El poder de estos grupos (locales de poder), reconocido en la monarquía, se amplía en la república a tal punto que los estados pueden contraer libremente empréstitos en el extranjero, cobrar impuestos a las exportaciones, crear barreras fiscales interestaduais y mantener sus propias fuerzas armadas" (pág. 16). La traslación del centro dinámico de la economía mundial de los Estados Unidos, provocó el surgimiento de la "necesidad de un entendimiento de nación a nación, cayendo casi en desuso el llamamiento a los banqueros particulares. La conquista de la presidencia de la república se presentó como una necesidad ineludible para la garantía económica de las oligarquías estaduais". (*O Sistema Administrativo Brasileiro*, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Rio, 1963, págs. 19-20).

⁴² El hecho de que la vacancia presidencial significase vacío de poder, está aún por dilucidarse. De acuerdo con la proposición de MARIO WAGNER VIEIRA DA CUNHA, el gobierno central se transformaría en objeto de propiedad esencial para la oligarquía paulista, a principios de los años 20. Disminuida la autonomía estadual, sería necesario ver si los grandes estados no pasarán a controlar de manera sistemática algunos puestos claves para sus intereses dentro de la administración federal. Manuel Olympio Romeiro, funcionario de gabinete del Ministerio de Hacienda en el gobierno de Arthur Bernardes (1922-24), sale a la lucha para defender a San Pablo de las acusaciones de "hijo pródigo de la Unión", y sustenta, con abundantes datos, que, dado que San Pablo contribuía con un tercio aproximadamente de la recaudación federal, "es forzoso reconocer que el estado de Minas Gerais es, en la Unión Brasileña, el que acarrea los mayores gastos a los cofres federales, siendo, por lo tanto, el que se toma más pesado para el Tesoro Nacional". Cf. M. OLYMPIO ROMERO, *Sao Paulo e Minas na Economia Nacional*, empresa gráfica "Revista dos Tribunaes", San Pablo, 1930, pág. 4. El autor es entonces testimonio de los conflictos entre la economía paulista y Artur Bernardes en relación a la política de valorización

apoyo de la Cámara de Comercio de San Pablo, y la deposición de su presidente, José Carlos de Macedo Soares, merece una extensa cita:

“¿Tenía San Pablo el derecho a abandonar la Federación al dominio —a veces exclusivo— de estadistas menos progresistas, de permitir la política utilitaria del “empleismo”, desanimando todo el coraje cívico, por el apoyo sistemático a los caudillos regionales, por la expropiación injusta de los mandatos?

“Pues bien: la abstención de San Pablo no se limitó a los cargos por llenar, que habían constituido el fin y la ambición de casi todos los hombres públicos del país. Perdimos totalmente la influencia legislativa, tanto en la Cámara Federal como en el Senado. Fuimos completamente excluidos de uno de los poderes de la república, luego del Supremo Tribunal Federal. En este momento no hay un solo juez de San Pablo. Mientras tanto, Rui Barbosa decía de ellos: «Podemos consolarnos con la franqueza de sus políticos, al menos, con la serenidad impoluta de sus magistrados». No tenemos un solo representante en el Consejo Superior de Comercio, En la diplomacia como en la magistratura, en la marina como en el ejército, en los poderes del estado, por todas partes, en todos los puestos de influencia y de autoridad, San Pablo está sistemáticamente excluida”.⁴³

Lo que más le importaba no era la falta de instrumentos para una política de clientela y apadrinamiento, tan esencial en un sistema en el que el poder emana del acceso a los instrumentos de administración. El problema principal era habersele negado a San Pablo la representación política adecuada a través de la cual pudiesen ser alcanzados los objetivos de su elite. No se trataba, de esta manera, de una simple cuestión de discriminación regional, sino de la confrontación de dos estilos y obje-

del café, haciendo que la economía paulista ejecutase directamente esta política sin el apoyo y aún con la reluctancia del gobierno federal.

Es evidente, si esto es así, que el gobierno central tenga importancia distinta para los dos grandes estados. Con respecto a Minas Gerais, sometido al sistema de cooptación, la dependencia era ya de magnitud en la década del 20, mientras que San Pablo se reservaba grandes áreas de acción autónoma. Es por esto que cuando San Pablo se rebela, aunque tarde, contra la administración central, esta rebeldía asume el tono de un conflicto entre San Pablo y Minas, que ya se anunciaba en el trabajo de Olympio Romeiro.

⁴³ JOSÉ CARLOS MACEDO SOARES, *Justiça — A Revolta Militar em São Paulo*, Imprimerie Paul Dupont, París, 1925, pág. 12.

tivos políticos diferentes y en conflicto. El resultado, una vez más, fue la victoria de la cooptación sobre los esfuerzos de la representación.

6.1. *La nueva centralización*

La sociedad y la política brasileñas se tornan cada vez más complejas y menos estudiadas a partir de 1930, y podemos interrumpir aquí este apartado histórico. Volvamos a la revolución del 30, y un rápido examen de algunos resultados electorales puede ayudarnos a entender mejor su significado. Las elecciones presidenciales durante la República Vieja raramente fueron competitivas (Rodrigues Alves en 1902, Alfonso Pena en 1906, Epitácio Pessoa en 1918, Washington Luiz en 1926) y cuando lo fueron, las divisiones eran esencialmente regionales. Rui Barbosa, derrotado dos veces en las elecciones presidenciales, tenía sus bases políticas en Bahía, y Getúlio Vargas, en 1930, fue apoyado por Minas Gerais, Río Grande del Sur y Paraíba. El cuadro 11 presenta los datos para una comparación entre las tres últimas elecciones competitivas de la República Vieja.⁴⁴

Estos datos son incompletos y cualquier conclusión es aproximativa. 1910 mostró cierta competencia intraestadual localizada, principalmente, en los estados del sur (San Pablo, Paraná, Santa Catalina y Río Grande darían un promedio del 73,3 por ciento de sus votos a sus candidatos preferidos), una situación que no volvió a repetirse en 1914 cuando Rui Barbosa fue apoyado únicamente por Bahía. El porcentaje de votantes mostró un aumento pequeño pero persistente durante el período, cayó momentáneamente un 2,06 por ciento en 1926 (una elección sin oposición), y algo más que se duplicó en 1930. La elección de 1930 fue más competitiva que las anteriores a nivel estadual, particularmente en la ciudad de Río de Janeiro, donde el candidato vencedor obtuvo solamente el 51 por ciento de los votos. En general el patrón fue el mismo tanto en los estados oficialistas como en los de oposición, con una característica diferente: el nivel de participación electoral aumentó, principalmente en los estados opositores. Esto sólo confirma la proposición general de que la competencia política tiende a ampliar la extensión del conflicto político, denotando un alejamiento radical del patrón

⁴⁴ Datos elaborados en "O Contexto Político da Revolução de 30". Es sabido que las elecciones de este período no reflejan los "verdaderos" sentimientos del pueblo, ya sea en los más bajos niveles de participación como en los más altos niveles del fraude, lo cual indica las dimensiones de la comunidad política y el grado de apertura del sistema a la manifestación de oposiciones.

CUADRO 11

Las elecciones competitivas en la República Vieja

	1910	1914	1930
Estados en oposición	San Pablo, Bahía Río de Janeiro	Bahía	Minas, Bahía, Río Grande del Sur
Candidato de la oposición	Rui Barbosa	Rui Barbosa	Getúlio Vargas
Promedio de los porcentajes de votos del candidato vencedor en los estados oficialistas	89,5 (16 estados)	95,60 (10 estados)	85,44 (9 estados)
Promedio de los porcentajes de votos del candidato de la oposición en sus estados	73,75 (Bahía y San Pablo)	62,21 (1 estado)	84,83 (3 estados)
Promedio de los porcentajes de votos de los candidatos vencedores en cada estado	87,79 (18 estados)	94,00	85,29
Porcentaje de votantes sobre la población total	1,64	2,14	5,10

de apertura política extremadamente limitada, hasta entonces dominante.⁴⁵ El sistema político basado en el dominio de los estados más tradicionales no puede sustentarse más; con todo, en lugar de que el centro pueda desplazarse hacia San Pablo, este estado es nuevamente el gran perdedor. El régimen de Vargas transfiere además la fuente de poder de los estados al ejecutivo, y aumenta la participación de los militares y la dependencia de las oligarquías regionales con relación al gobierno central.⁴⁶ En 1932 asistimos al fin de la esperanza de que el nuevo régimen no traería ningún cambio radical, y muchos de los que apo-

⁴⁵ E. E. SCHATTSCHNEIDER, *The Semi-Sovereign People*, Holt, Rinehart y Winstor, 1960, capítulo 1.

⁴⁶ Benedito Valadares describe sin inhibiciones su papel en el esfuerzo por subyugar la elite política minera a la voluntad de Vargas, y también su papel en la lucha contra San Pablo. Véase BENEDITO VALADARES, *Tempos Idos e Vividos*, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1966, y mi comentario en la revista *Dados* nº 6, 1969.

yaron a Vargas en 1930 se encuentran ahora detrás de las barricadas de San Pablo.⁴⁷ Las tendencias a una concentración cada vez mayor de poder en manos del ejecutivo, intensificando la participación de la Unión en la vida económica y social, la cooptación continua de los liderazgos políticos autónomos en todos los niveles y la subordinación del proceso económico al político serán establecidas firmemente durante el régimen de Vargas, y, realmente, no han sido alteradas desde entonces. Al mismo tiempo, las divisiones regionales se transforman gradualmente en tendencias nacionales, un proceso que comienza en Río y permanece como un hecho esencialmente urbano. Esta combinación entre una fuerte centralización y una política "plebiscitaria" parece estar en la base del populismo a partir del final de la década del 30.

7. Conclusiones: algunas implicancias teóricas

Los hechos históricos son únicos, y no es posible llegar a conocer un fenómeno político específico sin estar familiarizado con sus particularidades. Esto vale tanto para el Brasil como para cualquier otro país, pero este estudio no pretende ser un análisis de la "singularidad" de nuestra historia. Por el contrario, el objetivo es identificar, en la aparente singularidad y complejidad de nuestra historia política, patrones que puedan ser percibidos en un alto nivel de abstracción, en cuya combinación entra la realidad específica que estamos tratando de describir. Ya tratamos en otra parte algunas cuestiones conceptuales y proposiciones generales para el análisis de la política brasileña,⁴⁸ por lo que esta conclusión se referirá tan sólo a los puntos que parecen ser más directamente relevantes o que fueron mejor elucidados o destacados por el análisis histórico anterior, en función del modelo analítico presentado al principio.

En primer lugar, las limitaciones de un enfoque exclusivamente "desarrollista" del proceso sociopolítico sin vaivenes. El proceso de cambio político no puede ser entendido ya sea como una consecuencia del proceso de modernización (como insinúan quienes consideran a 1930 una revolución de "clase media"), ya como un proceso de desarrollo económico o acumulación de ca-

⁴⁷ Una de estas personas era el *gaúcho* João Neves da Fontoura, líder de la Alianza Liberal. Otro fue el paulista Júlio de Mesquita Filho. Véase *Memórias*, de JOÃO NEVES DA FONTOURA, vol. II, "A Aliança Liberal e a Revolução de 30", Editora Globo, Porto Alegre, 1963.

⁴⁸ SIMON SCHWARTZMAN, "Desenvolvimento e Abertura Política", revista *Dados* nº 6, 1969.

pital (como afirman los teóricos de la revolución "burguesa"). Tiene una esfera específica de poder político que crece de tamaño y cambia sus fuentes de energía a través del tiempo. Las relaciones entre este proceso político y lo que acontece en otras esferas de la sociedad es un problema de investigación empírica. En el Brasil, la tendencia parece haber sido la existencia de un bajo nivel de correspondencia entre las esferas socioeconómica y política.

En segundo lugar, está claro que la cuestión no consiste en saber qué tipo de explicación es mejor, sino cómo cada una de ellas puede explicar una situación dada. Un enfoque desarrollista de un cierto tipo acarrea una serie de consecuencias al hacer de éste casi un modelo, y puede suceder que muchos de esos modelos pueden ser aplicados simultáneamente en diferentes circunstancias. Veamos algunas posibilidades. Una de las alternativas probables se da entre modelos "cataclísmicos" y "estratégicos" de explicación, el primero determinista y el segundo incluyendo elementos de escuela.⁴⁹ Estos dos modelos pueden ser entendidos simplemente como dos maneras diferentes de ver las mismas cosas, pero, en cuanto el primero tiende a enfocar la esfera decisoria (que es principalmente política) como determinada por procesos "externos", el segundo se atiene más específicamente al proceso decisorio a partir de la suposición de que los grados de libertad son muchos y relevantes. Es importante determinar, en una situación histórica dada, qué proporción del proceso global es decidido por un determinado centro de decisión y en qué medida es independiente de éste, siendo función, entonces, de circunstancias fuera de control o de otros centros de decisión no controlados.⁵⁰

⁴⁹ Esta distinción la sugiere ANATOL RAPOPORT ("Two views of Conflict: The Cataclysmic and the Strategic Models", en *Proceedings of the International Peace Research Association*, Van Gorcum-Assen, Holanda, 1966) como una forma de contrastar las teorías de juego con las de tipo Richardson sobre los conflictos internacionales.

⁵⁰ Este punto es discutido explícitamente por Vera Maria Pereira en relación con la interpretación que Faoro hace de la vida económica del Imperio: "Si la tesis de Faoro sobre el período imperial, especialmente sobre la segunda mitad, es que el estado patrimonial, a través de su estamento burocrático, controla completamente la economía, y es por sus interferencias que el sistema se expande, la tesis que proponemos es diferente. El estado no tiene condiciones financieras para orientar la economía, para invertir en actividades modernizantes; no posee condiciones políticas externas para decidir sobre las alternativas económicas; y carece de condiciones políticas internas para asumir el control del sistema, aunque presenta condiciones administrativas lo suficientemente evolucionadas como para ejercer un mecanismo de represión, en el sentido de impedir el desarrollo de una "independencia" político-económica de los nuevos

Hemos hecho referencia a tres procesos distintos de crecimiento: uno a través de un patrón tradicional-moderno; otro a través de un *continuum* preindustrial-industrial, y el tercero a través de un *continuum* de crecimiento y diferenciación del estado. Mostramos cómo los dos procesos aparecen como modelos alternativos de explicación de la Revolución de 1930, dentro de la historiografía. El primero supone una participación creciente de los sectores medios modernizantes en la vida política, y el problema político correspondiente es el de la integración de esos grupos emergentes en la vida política. Uno de los dos caminos es el gobierno de tipo populista, pero sus limitaciones son bien conocidas, y diferentes especies de movilizaciones de tipo fascista, tecnocrático y/o regímenes coercitivos son pronosticados. El modelo de *continuum* preindustrial-industrial se atiene más estrictamente a los límites y posibilidades de la producción económica, teniendo como variables esenciales las características del mercado internacional cuando el sector exportador-importador es importante. Este modelo tiende a excluir las explicaciones específicamente políticas hasta el momento en que se localiza un punto de estrangulamiento económico, y entonces se tiende a interpretar la participación gubernamental en las actividades políticas como completamente dependiente de las necesidades económicas. El tercer modelo posible, mucho menos frecuente en la literatura, es el enfoque específicamente político que, en el caso del Brasil, tendería a ver su sistema político como una derivación del estado mercantilista de los siglos XVIII y XIX, y todo el análisis político posterior hecho en términos de los conflictos entre sus tendencias centralizadoras y las demandas de representación política de los grupos sociales y económicos emergentes. Lo que el análisis superficial sugiere es que cualquiera de esos modelos presenta una aplicación parcial en el caso brasileño y la cuestión empírica más interesante se refiere a su dominio específico y a su interacción.

El tercer punto consiste en la descripción de las divisiones más importantes de la política brasileña. En primer lugar la separación entre centro y periferia política, una tendencia centralizadora y otra descentralizadora. Esa separación puede des-

sectores latifundistas mercantiles en expansión. Esto parece resultar más verdadero con respecto a la economía rural de exportación que con respecto a los esfuerzos de industrialización y del sector terciario en el siglo XIX. La historia de Mauá parece indicar la existencia de una fuerte interdependencia entre la iniciativa privada y los incentivos gubernamentales o la carencia de éstos. Véase, entre otros, ANYDA MARCHATT, *Viscount Mauá and the Emptre of Brasil*, The University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1965.

doblarse en dos direcciones. Primero, existe una separación entre los sectores más burocráticos y tecnocráticos y la "clase política" que asume el papel de intermediaria entre el gobierno y los intereses locales y regionales. El segundo desdoblamiento se refiere al sector de la sociedad que es dependiente del gobierno central y al que no lo es. El primer sector incluye tanto a la "clase política" como a la administración técnica y burocrática; el segundo, los sectores económica e institucionalmente autónomos. Esta separación coincide con la división regional entre el área de San Pablo y el resto del país, en cuanto a participación política. La división regional asume diferentes aspectos para grupos distintos: división entre intereses liberales e intereses económicos proteccionistas, entre corporativismo y sindicalismo, entre formas paternalistas y carismáticas de movilización política popular.

Existen dos tipos de cuestiones relacionadas entre sí que aquí no podrán ser analizadas en profundidad. La primera se refiere al examen teórico del posible escenario político que sobrevendría con un predominio de las estructuras de representación sobre las de cooptación en la historia política brasileña. Si la falencia de política civil en el Brasil es una consecuencia del predominio histórico de los sistemas de cooptación, entonces, la victoria de la revolución de 1932, por ejemplo, ¿no habría echado las bases para un régimen representativo con apoyo civil más estable y eficaz? La respuesta a esta cuestión es problemática, pero es bastante probable que tienda a ser negativa, por una serie de razones. Primero, resulta bastante evidente que el liberalismo ideológico, ligado a la economía exportadora y a la industria paulista, no sería capaz, por sí misma, de llevar adelante un proceso de desarrollo económico sin la ayuda del estado. Además, el proceso de modernización social tiende a ser, tal el caso de Brasil, mucho más rápido que el crecimiento económico, autónomo o inducido, provocando el predominio de los estilos políticos populistas cuando se mantiene abierto el sistema de participación. El populismo carismático (más ligado al proceso de crecimiento económico) y el paternalista-fascista (más ligado al proceso de crecimiento del estado) no son funcionales para un estilo de participación política que se pretenda eficaz.⁵¹ Fi-

⁵¹ Theodore J. Lowi llama la atención sobre dos tipos distintos de funciones de los partidos políticos y, podemos generalizar, de los sistemas de participación social. La primera es una función "constituyente", que tiene que ver con la estructura del régimen y un poco menos con su funcionamiento efectivo. La segunda es de "policy-making", y está relacionada con la conducción efectiva de la cosa pública. La tesis de Lowi es que esta función de ejecución

nalmente, las posibilidades de aperturas y contactos internacionales parecen conducir a un "vaciamiento" político de las elites económicas más activas.

Este es, pues, el segundo tipo de cuestiones que no podemos desarrollar de modo suficiente: el de los efectos de la situación de dependencia del país ante el sistema internacional. La vinculación de la economía brasileña de exportación al mercado internacional puede haber sido uno de los factores principales en la determinación de un liberalismo *à outrance* en sus sectores más dinámicos, que buscarían en el estado algo más que la función policial del liberalismo europeo del siglo pasado. Esta internacionalización prematura de la economía sería, así, uno de los principales determinantes de la ausencia de una ideología nacionalista y desarrollista entre los representantes de las clases empresarias brasileñas. Quien desarrolla este "proyecto" es, en realidad, el Estado Novo, llevando a muchos a considerar, por sus implicancias, que el Estado Novo representa los intereses objetivos (más conscientes) de la burguesía.

Sería importante poder considerar el análisis de los fenómenos de dependencia con los tres procesos de transformación a que nos hemos referido, así como sus interrelaciones y dominio relativo. Habría que distinguir los sectores económico, gubernamental y cultural (o ideológico, o valorativo), tanto en el polo dominante como en el dependiente, y examinar las consecuencias de las diversas combinaciones. Es evidente que la dependencia del Imperio Brasileño con respecto a la casa de Rotschild debe haber tenido consecuencias políticas distintas de la dependencia de sectores de la economía brasileña con respecto a la política fiscal y de importaciones del gobierno norteamericano. Cada uno de estos sectores poseyó distintos grados de libertad de acción, y el análisis de este modelo complejo de interacciones y dominio puede llevar a resultados mucho más provechosos que

político-administrativa no siempre coexiste con la otra, y la ausencia de función ejecutiva es lo que diferencia el sistema partidario norteamericano en relación con los países de Europa occidental. La "eficacia" de un sistema de participación debe ser medida en forma independiente en estas dos dimensiones. Es posible considerar, así, que el sistema partidario de la Primera República resultó eficaz en el primer sentido, pero no en el segundo, habiendo sucedido lo contrario con el Estado Novo. El populismo, en sus dos versiones, tiende a someter la función constituyente a grandes oscilaciones, al mismo tiempo que reduce la función de "policy-making". Cf. THEODORE J. LOWI, "Party, Policy and Constitution in America", en W. NISBET CHAMBERS y W. DEAN BURNHAM, *The American Party Systems, Stages of Political Development*, Oxford University Press, 1967.

la simple discusión de un fenómeno de dependencia internacional global e indiferenciado.

Por muy importantes que sean las cuestiones de dependencia, no deben oscurecer el hecho de que la política brasileña tiene una dinámica interna propia que debe ser conocida en sus aspectos fundamentales y que determina, en gran parte, la situación del país en el contexto internacional. Los límites de esta autonomía no se conocen, pero existen tan pocas razones para creer en una autonomía completa cuanto en suponer que toda nuestra historia no pasa, en realidad, de un juego de fantoches hecho por manos ajenas.

Traducido por M. H. Quinteros de Rusquellas